

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah suatu Lembaga Legislatif Daerah yang mempunyai wewenang untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Dalam melaksanakan wewenang dan tugas, kewajiban, dan haknya sebagai wakil rakyat, DPRD harus dapat menjalankan fungsi-fungsi yang dimiliki secara efektif. Fungsi DPRD itu meliputi fungsi representatif, fungsi pengawasan, fungsi legislasi, dan fungsi anggaran.

Wewenang dan tugas serta kewajiban yang dimiliki oleh DPRD tidak mudah untuk dilaksanakan dalam waktu yang singkat serta tanpa adanya kemudahan-kemudahan yang secara teknis akan membantu DPRD dalam menyelenggarakannya. Kemudahan-kemudahan atau fasilitas yang dimaksud adalah bantuan teknis dari sekretariat DPRD yang merupakan Perangkat Daerah, yang menurut Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b. Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD;
- c. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan

- d. Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian tugas sekretariat DPRD, dapat disimpulkan bahwa sekretariat DPRD mempunyai peranan yang sangat terkait dengan kualitas kerja DPRD sebagai sebuah lembaga maupun anggota-anggotanya. Peranan itu tentunya dapat diwujudkan apabila terdapat hubungan yang sinergis antara keberadaan sekretariat DPRD dengan kemampuan yang dimiliki oleh para staf yang terdapat di dalamnya, termasuk kemampuan yang harus dimiliki oleh sekretaris DPRD sebagai pimpinan sekretariat.

Kemampuan yang dimiliki oleh tenaga-tenaga yang ada di sekretariat DPRD akan sangat membantu DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenang, maupun hak dan kewajibannya yang sudah diatur oleh undang-undang. Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah :

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;

- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/ kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan pertanggung-jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan hak-hak DPRD adalah sebagai berikut :

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;

- f. Imunitas;
- g. Protokoler;
- h. Keuangan dan administrasi.

Dengan sejumlah tugas dan wewenang serta hak yang harus dijalankan oleh DPRD, akan sangat memberatkan bagi DPRD dalam menyelenggarakannya apabila tanpa dibantu oleh sekretariat DPRD.

Di Kabupaten Bantul, peran sekretariat DPRD sangat dirasakan oleh setiap anggota DPRD, walaupun peran itu belum dapat secara maksimal dijalankan oleh sekretariat DPRD. Untuk lebih mengoptimalkan fungsinya, maka sekretaris DPRD sebagai pimpinan kesekretariatan dituntut mampu untuk memberdayakan semua staf tenaga yang ada di sekretariat.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut, bagaimana pelaksanaan fungsi Sekretaris DPRD dalam membantu tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Bantul?

C. Tinjauan Pustaka

Sekretariat DPRD, menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah perangkat daerah yang dipimpin oleh sekretaris daerah yang bertugas membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya. Keberadaan sekretariat DPRD untuk membantu DPRD dalam

menyelenggarakan tugas-tugasnya mendapat pengaturan dalam setiap undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, hal ini membuktikan bahwa Sekretariat DPRD memang harus diadakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah menyangkut bidang tugas lembaga legislatif.

Berkaitan dengan Sekretariat Dewan, Haryadi menulis :

Untuk membantu lembaga legislatif dalam hal ini DPRD menyelenggarakan fungsi-fungsinya, maka dibentuklah Sekretariat DPRD. Sekretariat DPRD ini dipimpin oleh Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Kepala Daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan DPRD. Persetujuan ini penting artinya, sebab sekretaris DPRD harus dapat bekerja sama dengan keseluruhan anggota legislatif. Lebih dari itu, juga karena sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD¹.

Dapat dipahami apabila keberadaan Sekretaris DPRD sangat diperlukan oleh para anggota DPRD, mengingat tugas-tugas yang diemban oleh para anggota DPRD sangat banyak dan menyangkut kepentingan seluruh lapisan masyarakat di wilayah hukumnya. Di dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif, anggota-anggota DPRD tentunya membutuhkan masukan-masukan yang bersifat teknis, bahkan seringkali membutuhkan pertimbangan-pertimbangan dari tenaga ahli dan profesional. Untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut, maka Sekretaris DPRD yang kemudian harus menunjukkan perannya, tanpa adanya sekretariat maka DPRD akan kesulitan dalam bekerja karena waktu yang dimiliki DPRD akan sedikit banyak tersita untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan yang seharusnya dikerjakan oleh sekretariat.

¹ Haryadi, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, 2003, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 152

Sebagai unsur pendukung dewan, institusi Sekretariat Dewan tidak bisa dilepaskan dari kondisi lembaga dewan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 DPRD merupakan bagian dalam pemerintahan daerah. Posisi ini pada pelaksanaannya telah membuat lembaga DPRD tidak berdaya untuk melaksanakan fungsinya. Undang-Undang ini telah menyebabkan dominasi eksekutif, sedangkan lembaga DPRD tidak lebih sebagai tukang stempel saja apa yang dimau pemerintah eksekutif.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, DPRD tidak lagi dibawah pemerintah eksekutif, tetapi merupakan lembaga legislatif di daerah yang dimiliki fungsi pembuatan Peraturan Daerah (*legislasi*), persetujuan anggaran daerah (*budgeting*) dan fungsi pengawasan (*controlling*). Ketiga fungsi ini menempatkan posisi DPRD pada posisi yang kuat dan strategis sebagai konsekuensinya dari pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia.²

Kontrol terhadap pemerintah eksekutif berjalan sangat tajam dan tidak jarang membuat kecut para pejabat eksekutif. Pemangkasan terhadap mata anggaran yang diusulkan oleh eksekutif dilakukan dengan ketat, sehingga banyak instansi terpaksa mengencangkan ikat pinggang. Persoalan yang kemudian muncul bahwa menguatnya fungsi kontrol Dewan ini kemudian menjadi kurang produktif bagi pembangunan daerah, manakala tidak didukung dengan referensi data dan informasi yang lengkap. Mungkin saja kegiatan yang bagus dan sangat penting terpaksa tidak dapat dilaksanakan karena tidak mendapatkan persetujuan Dewan.

Untuk menghindari hal demikian mestinya anggota DPRD tidak harus berfikir sendirian. Selain dapat mempergunakan jasa staf ahli, perlu juga

² Boedi Dewantoro, *Strategi pemberdayaan Daerah Dalam Konteks Otonomi*, 2001. Philosophy Prees, Yogyakarta hlm. 200

diberdayakan Sekretariat Dewan sebagai institusi yang memiliki kesinambungan pemahaman kinerja dewan dari periode ke periode. Namun karena budaya kerja Sekretariat Dewan yang terbangun selama ini adalah pelayanan yang menonjolkan fungsi *administratif fisik*, maka tidak terjadi akumulasi pemahaman yang baik, khususnya dalam usaha membantu meningkatkan kinerja dewan.

Apabila Sekretariat Dewan dibiarkan keadaanya seperti ini, selamanya DPRD akan banyak mengalami kedodoran dalam melaksanakan tugasnya. Mengingat perkembangan yang terjadi dalam masyarakat sudah sedemikian dinamis. Agenda-agenda yang dituntut oleh masyarakat untuk diselesaikan, tidak dapat diselesaikan secara tuntas oleh dewan karena terjadi kesulitan teknis pengakomodasian aspirasi, dalam kebijakan yang kongkrit. Lembaga dewan yang didalamnya terdiri dari para pelaku politik, waktunya dihabiskan untuk melakukan dialog-dialog atau rapat dewan berjalan cukup melelahkan, untuk mencapai kesepakatan atas masalah tertentu terkadang diperlukan waktu panjang. Hal ini mengingat bahwa anggota dewan terdiri dari unsur-unsur yang memiliki visi dan misi interest sendiri-sendiri.

Kondisi di atas menyebabkan DPRD memiliki keterbatasan waktu dan tenaga untuk mempelajari secara detail atas semua informasi, aspirasi atas isu yang berkembang didalam masyarakat. Selain itu dewan juga tidak akan mungkin melakukan pekerjaan yang ada dalam wilayah teknis, seperti pembuatan *legal drafting* apabila akan menggunakan hak inisiatifnya.

Selama ini ketergantungan dewan terhadap eksekutif sangat tinggi, dukungan data dan informasi sebagian besar berasal eksekutif. Mestinya ketergantungan pada eksekutif ini diminimalisir. Pengawasan yang dilakukan dewan terhadap eksekutif akan terganggu, oleh karena cara pandang dewan akan dipengaruhi oleh data dan informasi dari eksekutif yang mungkin saja kurang komprehensif, sehingga belum akurat untuk dijadikan sebagai bahan pengambilan keputusan. Di sinilah sebenarnya lembaga Sekretariat Dewan dapat berperan dan bereksistensi. Sekretariat Dewan harus bergerak tidak hanya diwilayah fisik administratif belaka, tapi harus dijadikan institusi yang mampu dijadikan tumpuan anggota dewan dalam mengambil keputusan.³

Sekretariat Dewan merupakan instansi yang memiliki keunikan pada satu sisi Sekretariat Dewan bertanggung jawab terhadap ketua DPRD, tetapi pada sisi administratif berada di bawah pemerintah eksekutif, termasuk dalam rekrutmen pegawai. Kondisi ini memberikan peluang bagi eksekutif untuk mengintervensi dewan dengan penempatan personel Sekretariat Dewan sedemikian rupa. Oleh karena itu DPRD tidak bisa dilepaskan dalam keikutsertaannya menentukan personil-personil sekretariat Dewan, termasuk keharusan meminta SDM berkualifikasi intelektual untuk ditempatkan pada bidang tugas Legislasi maupun Pengkajian dan Pelayanan Informasi.

Di sisi lain tidak kalah pentingnya adalah sikap kerendahan hati dari para anggota DPRD dalam menerima perubahan paradigma kinerja Sekretariat Dewan. Dukungan dari dewan sebagai pihak yang dilayani (*customer*) sangat membantu mempercepat profesionalitas kinerja Sekretariat Dewan. Manifestasi dari dukungan ini adalah dengan memperbaiki interaksi antara dewan dengan karyawan dalam hubungan kemitraan yang saling membutuhkan. Peningkatan pelayanan harus dijadikan diskusi penting antara pihak dewan dengan

³ *Ibid* hlm 202

Sekretariat Dewan, sehingga terjadi pemahaman yang baik atas keinginan-keinginan dewan dan keterbatasan-keterbatasan Sekretariat.

Dengan Sekretariat Dewan yang profesional dimasa mendatang akan memunculkan DPRD yang berdaya dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Kuotanya DPRD tidak perlu disikapi dengan kecurigaan dan ketakutan dari eksekutif, oleh karena itu dengan dukungan data dan informasi yang kuat, akurat dan tepat, maka akan terjadi kesinambungan yang baik antara eksekutif dan legislatif. Pedebatan keras akibat miskomunikasi tidak perlu terjadi. Oleh karena itu semua pihak (baik legislatif maupun eksekutif) telah memiliki data-data faktual dan lengkap. Persoalan yang muncul akan mudah diselesaikan, langkah-langkah dan kebijakan akan dapat diambil dengan tepat, sehingga akan sangat produktif bagi terbentuknya *good governance* di daerah.

Fungsi DPRD salah satunya adalah fungsi representatif, yaitu fungsi legislatif dalam menyerap dan mengartikulasikan segala kepentingan masyarakat.⁴ Karena itu, legislatif harus selalu tunduk kepada preferensi dan kepentingan masyarakatnya. Kepentingan masyarakat ini dapat terlihat sebagai keinginan yang harus dapat terlihat oleh sensitifitas setiap anggota legislatif. Keinginan masyarakat tersebut dapat saja disampaikan secara langsung maupun tidak langsung.

Keinginan secara langsung berarti bahwa keinginan tersebut diungkapkan secara langsung oleh masyarakat kepada DPRD. Sedangkan keinginan secara tidak langsung berarti bahwa keinginan tersebut tampak dari kebutuhan-

⁴ Haryadi..., *op.cit.*, hlm. 143

kebutuhan masyarakat secara umum yang harus dapat diartikulasikan sendiri oleh setiap anggota DPRD. Terhadap keinginan yang tersampaikan secara langsung ini dapat ditampung oleh sekretariat DPRD yang kemudian disampaikan oleh Sekretaris DPRD kepada anggota legislatif.

Sekretariat DPRD adalah unsur staf yang membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas, kewajiban dan kewenangannya, karena Sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan DPRD (pasal 1 butir 10 PP No. 8 Tahun 2003). Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Bupati dan pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat, dan diberhentikan dari jabatannya oleh Bupati atas permintaan pimpinan DPRD setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah. Di dalam melaksanakan tugasnya Sekretaris DPRD berada dibawah pimpinan DPRD dan bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD. Atas persetujuan Pimpinan DPRD, Sekretaris DPRD dapat menyediakan tenaga ahli untuk membantu DPRD didalam menjalankan fungsinya. Anggaran Belanja Sekretariat DPRD ditetapkan dengan keputusan DPRD dan dianggarkan di dalam anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kedudukan, susunan organisasi dan tata kerja, serta keuangan Sekretariat DPRD diatur tersendiri dalam ketentuan khusus yang mengatur hal itu.

Sekretaris DPRD mempunyai tugas yaitu melaksanakan kegiatan dalam rangka pengelolaan tata usaha, urusan rumah tangga dan perlengkapan, urusan keuangan, merencanakan anggaran, melaksanakan pembayaran, melaporkan dan mengevaluasi kegiatan yang dilaksanakan, menyelenggarakan rapat-rapat,

perumusan konsep-konsep perundang-undangan dan menghimpun produk-produk DPRD, urusan rumah tangga, kehumasan dan keprotokolan.

Adapun fungsi Sekretaris DPRD Menurut Pasal 123 ayat 2 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 adalah sebagai berikut :

1. Pengkoordinasi, pembinaan kerjasama, pengintegrasian seluruh penyelenggaraan tugas Sekretariat DPRD.
2. Perencana, pengolah, penelaah dan pengkoordinasi perumusan kebijakan Pimpinan DPRD.
3. Pembina administrasi, urusan tata usaha, dan pengelolaan keuangan DPRD.
4. Penyelenggara rapat-rapat, penyiapan bahan rapat-rapat, pembuatan risalah rapat, perumusan konsep dan menghimpun produk DPRD serta Peraturan Perundang- undangan.
5. Penyelenggara hubungan masyarakat, keprotokolan, publikasi/dokumentasi.
6. Pelaksana urusan keamanan, kebersihan, keindahan dan barang-barang inventaris.

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan fungsi Sekretaris Dewan dalam membantu tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Bantul.

2. Untuk mengetahui faktor pendukung maupun faktor penghambat Sekretaris Dewan dalam menjalankan fungsinya.

E. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

1. Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi materi penunjang dalam pengembangan Ilmu Pengetahuan, khususnya dalam pengkajian Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam upaya untuk lebih meningkatkan kinerja DPRD Kabupaten Bantul dalam menjalankan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan sebagai penampung aspirasi masyarakat di Kabupaten Bantul.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Kepustakaan

Kegiatan penelitian yang dilakukan dengan pencarian data yang berasal dari buku-buku referensi, majalah, artikel, surat kabar dan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diangkat.

1. Bahan hukum primer :

Peraturan Pemerintah RI No. 8 tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder : Artikel Hukum, Jurnal Hukum

b. Penelitian Lapangan

Kegiatan penelitian yang dilakukan dengan mengamati obyek yang diteliti secara langsung. Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data atau informasi yang sesuai dengan kondisi di lapangan.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantul.

3. Responden

Respondennya antara lain :

- a. Ketua DPRD Kabupaten Bantul.
- b. Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Bantul.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data dengan cara dari buku-buku literatur media massa dan dokumen.

b. Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara antara peneliti dengan responden.

5. Teknik Pengolahan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu pengolahan data dengan menyaring data yang terkumpul dengan melihat kualitas data yang ada.

6. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan bersifat normatif kualitatif, yaitu data yang ada diuraikan dan membahas suatu masalah yang selalu dikaitkan dengan dengan alasan-alasan hukum yang berlaku. Data tersebut direduksi, dipilih yang penting dan disusun secara sistematis, logis, dan yuridis sehingga mudah dalam melaporkannya.